



Horyzonty Polityki
2012, Vol. 3, N° 5

TOMASZ SOROKA
Uniwersytet Jagielloński

Rola i pozycja ustrojowa izb wyższych we współczesnych demokracjach. *Casus* brytyjskiej Izby Lordów

Streszczenie

Artykuł podejmuje próbę określenia miejsca i znaczenia izb wyższych we współczesnych systemach parlamentarnych państw demokratycznych. Punktem wyjścia podjętych rozważań jest fundamentalna w demokracji parlamentarnej zasada głosząca, że o pozycji ustrojowej organu przedstawicielskiego decyduje stopień jego wyborczej legitymacji. Stąd też wiele miejsca poświęcono procedurom wyłaniania obecnych izb wyższych oraz temu, jak te procedury korelują z posiadanymi przez poszczególne izby wyższe kompetencjami. Artykuł dzieli się na dwie części. W pierwszej dokonano porównania dwóch odmiennych modeli dwuizbowości parlamentu – bikameralizmu asymetrycznego (typowego dla Europy i państw tzw. systemu westminsterskiego) oraz bikameralizmu symetrycznego (charakterystycznego dla USA, państw Ameryki Łacińskiej i Australii). Druga część w całości dotyczy istotnej problematyki funkcjonowania bikameralizmu w Wielkiej Brytanii. Przedstawiono w niej najważniejsze etapy ewolucji i mechanizmy działania obecnych brytyjskich instytucji parlamentarnych, uznając, że są to zagadnienia zasługujące na szerszą, odrębną analizę. Po pierwsze dlatego,

że parlamentaryzm brytyjski odegrał ważną rolę w kształtowaniu instytucji przedstawicielskich w licznych dawnych koloniach brytyjskich. Po drugie ze względu na wyjątkowo anachroniczny tryb powoływania i skład brytyjskiej Izby Lordów, w której wciąż z urzędu zasiadają osoby piastujące funkcje religijne i posiadające dziedziczne tytuły szlacheckie. Artykuł wieńczę rozważania o proponowanych w ostatnich latach reformach Izby Lordów.

SŁOWA KLUCZOWE

bikameralizm, dwuizbowość, parlamentaryzm, izby wyższe, Izba Lordów

**THE ROLE AND POLITICAL POSITION OF UPPER CHAMBERS
IN MODERN DEMOCRATIC STATES: THE CASE OF THE
BRITISH HOUSE OF LORDS**

Summary

The article discusses the position and significance of upper chambers in modern democratic parliamentary systems. Bearing in mind the fundamental principle of parliamentary democracies, which states that the constitutional position of a representative institution is dependent on the degree of its electoral legitimacy, a large part of the article is devoted to the procedures of selecting upper houses and how those procedures influence the actual powers of these houses. The article is divided into two parts. The first part compares two different models of asymmetric and symmetrical bicameralism, the former being typical for Europe and 'Westminster-model countries', while the latter is more characteristic of the U.S., Australia, and Latin America. The second part is wholly devoted to the British bicameral parliamentary system. It discusses the most important stages of the evolution and current functioning of modern British parliamentary institutions. These are issues that for several reasons deserve a separate detailed analysis. Firstly, because of the role the British parliamentary system played in the development of representative institutions in many former British colonies. Secondly, due to the extremely anachronistic mode of appointment and composition of the House of Lords, where hereditary peers and Anglican clerics may still sit as ex officio parliamentarians. The last part of the article discusses the recently planned reforms of the House of Lords.

KEYWORDS

bicameralism, parliamentary system, upper chambers, House of Lords

W systemach politycznych współczesnych państw demokratycznych bikameralizm (dwuizbowość) jest często spotykaną formą organizacji struktury parlamentu. Wszędzie tam, gdzie instytucje ustawodawcze funkcjonują na zasadzie dwuizbowości, zwykle się dokonywać podziału izb parlamentu na wyższą i niższą. Należy przy tym wyraźnie zaznaczyć, że nazewnictwo to nawiązuje wyłącznie do historycznego układu sił pomiędzy obiema izbami. Zostało wprowadzone jeszcze w czasach średniowiecznych, w początkowym okresie rozwoju parlamentaryzmu europejskiego, aby dokonać rozróżnienia pomiędzy izbą o silniejszym umocowaniu polityczno-społecznym (izbą wyższą), w której zasiadali najczęściej najbliżsi doradcy monarchy, najważniejsi dostojnicy państwowi i hierarchowie kościoła, a izbą kompetencyjnie i ustrojowo słabszą (izbą niższą), grupującą tak zwanych reprezentantów ludu. Pozycja polityczna każdej z izb oraz stosowane do ich nazewnictwa terminy odzwierciedlały zatem podziały charakterystyczne dla feudalnych społeczeństw okresu monarchii stanowych i absolutnych¹. Prawo do zasiadania w izbie wyższej było zarezerwowane jedynie dla wybranych przedstawicieli najbardziej uprzywilejowanych warstw społecznych, czyli duchowieństwa i możnowładztwa, z którego w późniejszym okresie wyewoluowała arystokracja. Izby niższe składały się z reprezentantów stanów niżej sytuowanych w hierarchii społecznej – rycerstwa (późniejszej szlachty), a wraz z upływem czasu także mieszczaństwa i kupiectwa. W większości państw współcześnie uznawanych za rozwinięte demokracje aż do początków XX wieku obowiązywały restrykcyjne cenzusy majątkowe, rasowo-etniczne, płciowe, wiekowe bądź religijne. Wskutek tego jedynie wybrane grupy społeczne, najczęściej niestanowiące większości ogółu mieszkańców, posiadały czynne i bierne prawa wyborcze².

Ustrojowa pozycja parlamentu i kompetencje poszczególnych jego izb zmieniały się jednak wraz z rosnącą demokratyzacją życia

-
- 1 Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber, Warszawa 2007, s. 189-190.
 - 2 Por. J. Szymanek, *Kształtowanie składu drugich izb parlamentu (w europejskich państwach unitarnych)*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW, Warszawa 2004, s. 22-68.

politycznego. Istotną rolę w tym procesie odegrały: ewolucja ustroju monarchicznego od formy feudalno-stanowej po powstanie monarchii konstytucyjnych i parlamentarnych; upadek ustroju monarchicznego w wielu państwach, zapoczątkowany w czasach nowożytnych powstaniem niepodległych Stanów Zjednoczonych i rewolucją francuską, a ukoronowany obaleniem monarchii i przyjęciem ustroju republikańskiego przez większość państw europejskich po I wojnie światowej; wreszcie rewolucja przemysłowa i rozwój handlu, powodujące wzrost znaczenia burżuazji i kupiectwa³. Wszystkie te zmiany determinowały kierunek rozwoju parlamentaryzmu. Tym niemniej ewolucja rządów parlamentarnych nie była jednolita i dla wszystkich państw demokratycznych jednakowa. O kierunku i tempie rozwoju parlamentaryzmu decydowały doświadczenia historyczne i tradycje polityczne poszczególnych krajów. W rezultacie obecne demokracje przedstawicielskie opierają się na różnych modelach ustroju parlamentarnego i w odmienny sposób realizują zasadę podziału władz.

ASYMETRYCZNY MODEL DWUIZBOWOŚCI

Podstawowymi organami przedstawicielskimi we współczesnych demokracjach są parlamenty. Historyczny rozwój instytucji parlamentarnych wiązał się przede wszystkim z ich demokratyzacją, przy czym w większości państw, w których do dziś funkcjonują parlamenty dwuizbowe, ewolucja parlamentaryzmu miała charakter niesymetryczny. Proces demokratyzacji w znacznie większym stopniu dotyczył izb niższych niż wyższych⁴. Dysproporcja ta wciąż jest odzwierciedlona w mechanizmach funkcjonowania ustrojów parlamentarnych wielu współczesnych demokracji, przede wszystkim zaś w procedurach wyłaniania poszczególnych izb parlamentu i w konstrukcji prawa wyborczego. Powszechnie przyjmuje się, że jedynie tak zwane czteroprzymiotnikowe prawo wyborcze – a więc takie, które umożliwia powołanie instytucji przedstawicielskich

3 Por. *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Wydawnictwo Mopol, Lublin 1997, s. 148.

4 Por. J. Szymanek, *Kształtowanie składu drugich izb parlamentu*, dz. cyt., s. 7-21.

w drodze powszechnego, równego, bezpośredniego i tajnego głosowania – spełnia kryteria całkowicie demokratycznej procedury wyborczej⁵. Tak skonstruowane prawo wyborcze obowiązuje we wszystkich współczesnych demokracjach parlamentarnych, choć w przypadku państw o bikameralnej strukturze parlamentu jest stosowane najczęściej tylko przy okazji wyborów do izby niższej.

W większości rozwiniętych demokracji izby wyższe wciąż nie są wybierane w wyborach w pełni demokratycznych. W kilku krajach, między innymi w Kanadzie i w Niemczech, tryb powoływania izby wyższej całkowicie pomija demokratyczne mechanizmy (jest niezależny od bezpośredniej lub pośredniej decyzji wyborców). W kanadyjskim Senacie wszystkie mandaty są obsadzane drogą nominacji dokonywanych w sensie formalnym przez gubernatora generalnego, faktycznie zaś decyduje wskazanie premiera rządu federalnego⁶. *Bundesrat* (Rada Federalna Niemiec) składa się z kolei w całości z delegatów wyznaczonych przez rządy poszczególnych krajów związkowych (landów), przy czym w składzie delegacji najczęściej znajduje się premier landu i wybrani ministrowie z jego rządu. W niemieckiej Radzie obowiązuje ponadto rzadko spotykany w obecnej praktyce parlamentarnej typ mandatu imperatywnego – członkowie Rady są zobowiązani do głosowania zgodnie z instrukcjami swoich rządów pod rygorem unieważnienia głosów wszystkich delegatów danego landu (obowiązuje system głosowania *en bloc*)⁷.

Innym – rozpowszechnionym głównie w krajach europejskich – sposobem wyłaniania izb wyższych są wybory pośrednie. Tryb ten może albo uwzględniać powołanie odrębnego kolegium elektorskiego (*casus* Francji), które następnie dokonuje wyboru składu izby wyższej⁸, lub też – jak to ma miejsce na przykład w Austrii i Holandii – deputowanych do krajowych izb wyższych wybierają

5 Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, dz. cyt., s. 147.

6 Por. *Konstytucja Kanady*, red. J. Osiński, I. Zawiślańska, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998, s. 29.

7 Por. E. Gdulewicz, *Ustrój polityczny Republiki Federalnej Niemiec*, [w:] *Ustroje państw współczesnych*, red. W. Skrzydło, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2010, s. 117-118; por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, dz. cyt., s. 190.

8 Por. A. Pułło, *Ustroje państw współczesnych*, wyd. II, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2007, s. 191.

legislatury poszczególnych regionów bądź podmiotów federacji⁹. W wielu państwach – między innymi w Irlandii¹⁰, Belgii, Hiszpanii, Włoszech¹¹ – procedury wyborcze opierają się na równoległym stosowaniu kilku sposobów powoływania izby wyższej.

Praktyka funkcjonowania bikameralnych parlamentów w Europie wyraźnie pokazuje, że na Starym Kontynencie (oraz w państwach, których ustrój parlamentarny opiera się na modelu westminsterskim) rzadko stosuje się w pełni demokratyczne procedury wyłaniania izb wyższych. Inaczej rzecz się ma w demokracjach półkuli zachodniej (w USA i republikach latynoamerykańskich), gdzie zazwyczaj obie izby bikameralnego parlamentu są wyłaniane drogą bezpośredniego i powszechnego głosowania. U podstaw różnic pomiędzy Europą a tak zwanym Nowym Światem leżą odmienne doświadczenia historyczne. W Europie zasadniczą rolę w kształtowaniu instytucji przedstawicielskich odegrał konflikt na linii monarcha – tak zwany stan trzeci. Ewolucja parlamentaryzmu, najprościej rzecz ujmując, była pochodną dążeń stanu trzeciego do ograniczenia absolutystycznych rządów monarchicznych i osłabienia politycznych wpływów arystokracji¹². Przebiegała podobnie we wszystkich europejskich państwach współcześnie uznawanych za demokracje parlamentarne. Wszędzie była procesem zmierzającym do większej demokratyzacji sposobu wyłaniania i procedowania instytucji parlamentarnych. Do XIX wieku, a w niektórych państwach (np. Austrii) aż do zakończenia I wojny światowej, izby wyższe utrzymywały swój elitarny, arystokratyczny charakter oraz

9 Por. J. Szymanek, *Dwuiźbowość parlamentu w europejskich systemach politycznych*, „Studia Prawnicze” 2000, nr 3-4 (145-146), s. 37-38, 41.

10 Por. tamże, s. 39, 4; J. Szymanek, *Kształtowanie składu drugich izb parlamentu*, dz. cyt., s. 140-145.

11 Por. W. Orłowski, W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Republiki Włoskiej*, [w:] *Ustroje państw współczesnych*, dz. cyt., s. 78; por. J. Szymanek, *Kształtowanie składu drugich izb parlamentu*, dz. cyt., s. 89, 92-93, 126; por. J. Szymanek, *Dwuiźbowość parlamentu w europejskich systemach politycznych*, art. cyt., s. 39-41.

12 Por. P. Czarny, *Wybrane zagadnienia bikameralizmu*, „Studenckie Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego: Studenckie Zeszyty Prawnicze” 1993, nr 1, s. 6-7; por. J. Szymanek, *Kształtowanie składu drugich izb parlamentu*, dz. cyt., s. 37-38.

faktyczną dominację polityczną nad izbą niższą¹³. Poza nielicznymi wyjątkami prawo do zasiadania w dzisiejszych izbach wyższych nie jest uzależnione od posiadanego majątku, tytułów szlacheckich lub pełnionych funkcji religijnych. Z reguły nie obowiązują też zasady dziedzicznego i dożywotniego członkostwa bądź automatycznego nabywania mandatu ze względu na zajmowane stanowiska polityczne. Tym niemniej w wielu krajach Europy, a także tam, gdzie wpływy europejskie odegrały ważną rolę w kształtowaniu ustroju parlamentarnego (np. w Kanadzie), wciąż obowiązują tradycyjne mechanizmy tworzenia składu izb wyższych. W Belgii, na przykład, prawo zasiadania w tamtejszym Senacie jest nadal przyznawane z urzędu dorosłym potomkom monarchy¹⁴. Kanada z kolei obwarowuje bierne prawo wyborcze do Senatu cenzusem majątkowym – „nieruchomy i ruchomy majątek [kandydata na senatora] ma łącznie przekraczać cztery tysiące dolarów, po odliczeniu długów i należności”¹⁵.

Opisane procedury nie są powszechnie stosowane, większość współczesnych demokracji zrezygnowała z nich już na początku XX wieku. W obecnych realiach należy je traktować raczej jako relikty minionej epoki. Europejski parlamentaryzm nie został jednak całkowicie oczyszczony z pozostałości dawnego systemu. W wielu krajach Starego Kontynentu wyborcy wciąż są pozbawieni możliwości decydowania o składzie izby wyższej w bezpośrednim akcie wyborczym. Dostrzec można w takim rozwiązaniu pewne analogie do metod stosowanych w dobie monarchii absolutnych, kiedy to mandaty w izbie wyższej rozdzielano ponad opinią społeczną, w trybie arbitralnych nominacji królewskich. Istotna różnica pomiędzy starym a współczesnym systemem polega jednak na tym, że po upadku absolutystycznych rządów kompetencje monarchy w zakresie stanowienia izb wyższych przejęły instytucje powołane przez naród w bezpośrednim głosowaniu, a więc posiadające wyborczy mandat do podejmowania decyzji w imieniu ogółu społeczeństwa.

13 Por. P. Czarny, *Wybrane zagadnienia bikameralizmu*, art. cyt., s. 6-7.

14 Por. J. Szymanek, *Kształtowanie składu drugich izb parlamentu*, dz. cyt., s. 82-83.

15 Art. 23, ust. 3. Konstytucji Kanady, [w:] *Konstytucja Kanady*, dz. cyt., s. 50.

Nie zmienia to faktu, że taki sposób kreacji instytucji parlamentarnych jest w demokratycznej rzeczywistości kontrowersyjny. Wskazują na to liczne debaty, które odbywają się od wielu lat między innymi w Kanadzie i Wielkiej Brytanii. Kwestionuje się w nich zasadność istnienia niewybieralnych organów ustawodawczych. Postulaty zmian obejmują szeroki wachlarz rozwiązań – od propozycji demokratyzacji procesu wyłaniania izb wyższych po ich całkowitą likwidację¹⁶. Historia (także ta najnowsza) dostarcza zresztą licznych przykładów państw, które uznały drugą izbę za zbędną i ją zniosły. Uczyniły tak między innymi Dania (1953 r.) i Szwecja (1971 r.)¹⁷. W państwach, których parlamenty nadal opierają się na dwuizbowej strukturze, tradycyjny układ sił pomiędzy izbami uległ odwróceniu. Polityczna rola większości izb wyższych została zmarginalizowana, obecnie posiadają one na ogół mocno uszczuplone kompetencje w porównaniu z izbami niższymi. Izby wyższe sprawują zazwyczaj poślednią rolę w procesie legislacyjnym, a ich uprawnienia ustawodawcze mają charakter symboliczny. Często nie mają one nawet prawa inicjatywy ustawodawczej (Holandia)¹⁸ bądź jest ono ograniczone do określonego katalogu zagadnień¹⁹. W takiej sytuacji głównym zadaniem izb wyższych jest rozpatrywanie i wnoszenie poprawek do projektów ustaw powstałych w izbach niższych²⁰. Również zasada odpowiedzialności rządu przed

16 Por. D.E. Smith, *The Canadian Senate in Bicameral Perspective*, University of Toronto Press, Toronto 2003, s. 149-175.

17 Por. P. Czarny, *Wybrane zagadnienia bikameralizmu*, art. cyt., s. 6-7; por. J. Szymanek, *Dwuizbowość parlamentu w europejskich systemach politycznych*, art. cyt., s. 34.

18 Por. J. Szymanek, *Druga izba w parlamentach narodowych państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2001, nr 1 (2), s. 230.

19 W Kanadzie wyłączne prawo inicjowania ustaw budżetowych przyznano izbie niższej (Izbie Gmin); ponadto konwenans konstytucyjny nie pozwala Senatowi na wnoszenie poprawek do ustaw finansowych. Por. T. Wiecech, *Ustroje federalne Stanów Zjednoczonych, Kanady i Australii*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009, s. 178. Por. P. Sarnecki, *Drugie izby parlamentów i ich rola w ustawodawstwie*, 1999, Biuro Studiów i Ekspertyz, Sejm RP, <<http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/r-152.htm>> (dostęp: 21.09.2012).

20 Wyjątkami są Holandia i Austria, których izby wyższe (odpowiednio: Pierwsza Izba Stanów Generalnych i Rada Związkowa) mogą wyłącznie

parlamentem na ogół wiąże się z odpowiedzialnością jedynie przed izbą niższą – to tam zapadają decyzje zatwierdzające gabinety rządowe (wotum zaufania) bądź odwołujące rząd i poszczególnych ministrów (wotum nieufności). Warto zauważyć też charakterystyczną rolę, jaką izby wyższe odgrywają w państwach federacyjnych (m.in. w Niemczech, Austrii, Szwajcarii, Belgii), gdzie funkcjonują jako ciała przedstawicielskie podmiotów federacji²¹. Podobny system stosuje też ta część formalnie unitarnych krajów, w których poszczególnym regionom przyznaje się sporą autonomię polityczną (np. Holandia i Hiszpania)²².

Przedstawiona charakterystyka nie odnosi się jednak do wszystkich bikameralnych parlamentów w Europie. Spod opisanych zasad należałoby wyjąć krajowe legislatury Włoch i Szwajcarii. W obu państwach obowiązuje bowiem nietypowy w warunkach europejskich model symetrycznego bikameralizmu. Obie izby parlamentu zachowują tam równorzędną pozycję ustrojową, przy czym zarówno Senat Włoch, jak i szwajcarska Rada Kantonów są wybierane w bezpośrednich wyborach powszechnych²³. Tym samym obie instytucje posiadają równie silny demokratyczny mandat do sprawowania władzy, co wybierane tym samym sposobem izby niższe.

SYMETRYCZNY MODEL DWUIZBOWOŚCI

Odrębnym zagadnieniem jest model funkcjonowania współczesnego parlamentaryzmu w krajach półkuli zachodniej. Bikameralizm w tej części świata (z wyłączeniem Kanady i niektórych państw

przyjąć lub odrzucić projekt ustawy, nie mają możliwości wnoszenia do niego poprawek. Por. J. Szymanek, *Dwuizbowość parlamentu w europejskich systemach politycznych*, art. cyt., s. 52.

21 Por. J. Szymanek, *Druga izba w parlamentach narodowych państw członkowskich Unii Europejskiej*, art. cyt., s. 214-216.

22 Por. tamże, s. 220; por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, dz. cyt., s. 191.

23 Por. A. Pułło, *Ustroje państw współczesnych*, dz. cyt., s. 227; por. W. Orłowski, W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Republiki Włoskiej*, [w:] *Ustroje państw współczesnych*, dz. cyt., s. 79; por. J. Szymanek, *Dwuizbowość parlamentu w europejskich systemach politycznych*, art. cyt., s. 63.

karaibskich, których ustroj parlamentarny jest wzorowany na brytyjskim modelu westminsterskim) przyjmuje inną formę niż w Europie. Różnice wynikają z odmiennych uwarunkowań politycznych, w których na kontynentach amerykańskich rozwijał się ustroj parlamentarny. Ewolucja instytucji przedstawicielskich odbywała się tam niejako w oderwaniu od wpływów europejskich. O strukturze ustanawianych parlamentów i kompetencjach poszczególnych izb decydowała nie jak w Europie tradycja monarchiczna, a często struktura powstających państw²⁴. Trendy w rozwoju parlamentaryzmu wyznaczyły Stany Zjednoczone, gdzie za powołaniem dwuizbowego parlamentu kryło się pragnienie do ustanowienia takiej konstrukcji podziału kompetencji, która z jednej strony umożliwi społeczeństwu udział w sprawowaniu władzy, z drugiej zaś w sposób sprawiedliwy rozdzieli uprawnienia pomiędzy poszczególnymi stanami. W rezultacie odrzucono system brytyjski i powołano bikameralny parlament, którego obie izby opierały się na odmiennych zasadach reprezentacji: proporcjonalności ludności (Izba Reprezentantów) i stałej reprezentacji stanowej (Senat)²⁵. W przeciwieństwie do tradycyjnego modelu europejskiego, obie izby Kongresu od początku miały i zachowują do dziś równorzędność ustrojową. Aż do przyjęcia w 1913 roku XVII poprawki do Konstytucji USA Senat nie był organem obieralnym. Pochodził z mianowania dokonywanego przez legislatury stanowe. Od 1913 roku obie izby są wyłaniane w powszechnych wyborach – członkowie Izby Reprezentantów w jednomandatowych okręgach wyborczych, których liczba w danym stanie zależy od wielkości jego populacji²⁶; senatorowie – jako reprezentanci stanów, po dwóch z każdego stanu, bez względu na liczbę jego ludności.

W systemach politycznych części państw latynoamerykańskich dostrzec można sporo analogii do amerykańskich rozwiązań ustrojowych. Nie wiąże się to tylko z faktem upowszechnienia w Ameryce Łacińskiej prezydenckiego systemu rządów, ale dotyczy też

24 Por. A. Ławniczak, *Ustroje polityczne państw latynoamerykańskich*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2008, s. 73-78.

25 Por. P. Laidler, *Konstytucja Stanów Zjednoczonych. Przewodnik*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007, s. 12.

26 Por. P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, wyd. 3, Wolters Kluwer, Kraków 2007, s. 83-84.

niektórych zasad funkcjonowania tamtejszego parlamentaryzmu. Widać to przede wszystkim na przykładzie państw federalnych. Wyłączywszy Wenezuelę, wszystkie latynoamerykańskie federacje (tj. Argentyna, Brazylia i Meksyk) posiadają dwuizbowe parlamenty. Podobnie jak w USA obie izby pochodzą z wyborów powszechnych, europejski system wyborów pośrednich, mianowania lub dziedziczenia mandatu w izbie wyższej nie ma współcześnie w Ameryce Łacińskiej zastosowania (poza Chile i Nikaraguą)²⁷. Dodatkowo we wspomnianych trzech federacjach sposób wyłaniania poszczególnych izb i podział kompetencji pomiędzy nimi zdefiniowano analogicznie do rozwiązań amerykańskich. Izba Deputowanych kieruje się zasadą proporcjonalnej reprezentacji ludności. W Senacie z kolei musi być spełniony wymóg równej reprezentacji podmiotów federalnych²⁸. W Argentynie i Brazylii przyjął się też, stosowany w amerykańskim Kongresie, model odnawiania co dwa lata jednej trzeciej składu izby. Oprócz roli ustawodawczej parlamenty wspomnianych krajów mają też istotny udział w procedurze tak zwanego *impeachmentu* (oskarżenia o przestępstwo i ewentualnego usunięcia z urzędu osób zajmujących prominentne stanowiska państwowe, w tym prezydentów). W procesie tym poszczególnym izbom parlamentu przypisano znaczenie podobne co izbom amerykańskiego Kongresu – izba niższa występuje w roli oskarżyciela, a wyższa pełni funkcję organu rozstrzygającego²⁹.

Bardziej miarodajne może być jednak zestawienie systemów politycznych Stanów Zjednoczonych i Australii, głównie ze względu na fakt, że kondycja demokracji w obu krajach odznacza się podobnie

27 Por. A. Ławniczak, *Ustroje polityczne państw latynoamerykańskich*, dz. cyt., s. 81-83.

28 W Meksyku trzy czwarte senatorów jest powoływanych w opisany sposób. Pozostała część składu Senatu jest uzupełniana kandydatami z list ogólnokrajowych przy zastosowaniu ordynacji proporcjonalnej. Por. J.A. Weldon, *State Reform in Mexico: Progress and Prospects*, [w:] *Mexican Governance: From Single Party Rule to Divided Government*, red. A.B. Peschard-Sverdrup, S.R. Rioff, Centre for Strategic and International Studies, Washington 2005, s. 41-42.

29 Szerzej na ten temat: A. Pérez-Liñán, *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, Cambridge University Press, New York 2007. Por. A. Ławniczak, *Ustroje polityczne państw latynoamerykańskich*, dz. cyt., s. 88.

wysokim poziomem. Ustrój polityczny Związku Australijskiego jest o tyle wyjątkowy, że łączy w sobie elementy brytyjskiego modelu westminsterskiego i amerykańskiego systemu parlamentarnego³⁰. Z jednej strony o składzie rządu federalnego decyduje układ sił w izbie niższej i obowiązuje zasada odpowiedzialności politycznej przed tą izbą, z drugiej zaś obie izby parlamentu są wyłaniane w wyborach bezpośrednich. Amerykańskie wzorce zastosowano między innymi w nazewnictwie obu izb bikameralnego parlamentu związkowego, obowiązuje tam wprowadzona w USA nomenklatura dzieląca izby na Senat i Izbę Reprezentantów. Tak jak w amerykańskim Kongresie zachowano zasadę jednakowej reprezentacji stanów w izbie wyższej. Izba Reprezentantów z kolei, jako organ przedstawicielski całości kraju, jest wyłaniana według zasady proporcjonalności populacji. Wreszcie podział uprawnień pomiędzy izbami sytuuje je w pozycji wobec siebie równorzędnej. Członkom obu izb przysługuje prawo legislacyjnej inicjatywy, a izba niższa nie posiada możliwości definitywnego przełamania stanowiska Senatu³¹. Sposób wyłaniania i mechanizmy funkcjonowania oddalają zatem australijski Senat od podobnych instytucji o brytyjskim rodowodzie (Izby Lordów w Zjednoczonym Królestwie, Senatu Kanady).

BIKAMERALIZM BRYTYJSKI. EWOLUCJA I OBECNA POZYCJA USTROJOWA IZBY LORDÓW

Celowo w dotychczasowych rozważaniach zostało pominięte zagadnienie funkcjonowania bikameralizmu w Wielkiej Brytanii, ponieważ jest to problematyka zasługująca na odrębną, szerszą

30 Ustrój parlamentarny Australii, ze względu na hybrydowy charakter, we współczesnej literaturze politologicznej jest określany mianem modelu washminsterskiego (od słownej zbitki nazw „Washington” i „Westminster”). Por. B. Galligan, *A Federal Republic: Australia's Constitutional System of Government*, Cambridge University Press, Melbourne 1995, s. 138.

31 Por. T. Wieciech, *Ustroje federalne Stanów Zjednoczonych, Kanady i Australii*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009, s. 249-258. Por. I. Wrońska, *Kierunki rozwoju federalizmu Australii*, [w:] *Problemy rozwoju federalizmu we współczesnym świecie*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego Jana Kochanowskiego, Kielce 2009, s. 207.

analizę – głównie ze względu na osobliwą konstrukcję wyższej izby westminsterskiej legislatury. Dzisiejsza Izba Lordów, na tle podobnych instytucji parlamentarnych funkcjonujących we współczesnych państwach demokratycznych, odznacza się najniższym stopniem demokratyzacji procesu wyłaniania składu. Jest *de facto* jedyną izbą parlamentarną we współczesnym świecie demokratycznym, w której z urzędu zasiadają osoby piastujące funkcje religijne i posiadające dziedziczne tytuły szlacheckie. Tak tradycyjna struktura z jednej strony determinuje ograniczoną rolę Izby Lordów w procesie legislacyjnym, z drugiej zaś wzbudza kontrowersje i jest przedmiotem ożywionej w ostatnich latach debaty politycznej. Warto się jej przyjrzeć bliżej, gdyż – oprócz kwestii samej reformy Izby Lordów – dotyczy ona, z politologicznego punktu widzenia, zagadnień uniwersalnych, związanych z kondycją i rolą instytucji przedstawicielskich we współczesnych demokracjach.

Ewolucja parlamentaryzmu na Wyspach Brytyjskich jest jednym z najszczerzej dyskutowanych tematów politologiczno-historycznych. Problematykę tę szeroko omówiono w publikacjach anglojęzycznych, podejmowali ją również liczni polscy badacze przedmiotu³². Z tych też względów niniejszy artykuł pomija szczegółową prezentację okresu wczesnego parlamentaryzmu angielskiego, większą uwagę skupiając na reformach zapoczątkowanych w XX wieku. Ma to tym większe uzasadnienie, że aktualną strukturę i kompetencje Izby Lordów ukształtowały w przeważającej mierze zmiany przeprowadzone nie dawniej niż w ubiegłym stuleciu.

Ustawy reformujące Izbę Lordów

Pierwszym istotnym akordem reform w omawianym okresie było uchwalenie w 1911 roku tak zwanej Ustawy o parlamencie (*Parliament Act*), która ostatecznie pozbawiła Izbę Lordów większości

32 Por. A. Zięba, *Parlament Wielkiej Brytanii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994; por. M. Mycielski, *Parlamentaryzm brytyjski*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1992; por. P. Mikuli, *Zasada podziału władz a ustrój brytyjski*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006; por. A. Meszorer, *Brytyjski system parlamentarny w zarysie*, PWN, Warszawa 1962; por. A. Sybilla Bidwell, *Blaski i cienie parlamentaryzmu brytyjskiego*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2004.

najistotniejszych uprawnień legislacyjnych. W uchwale odebrano lordom prawo definitywnego wetowania przyjmowanych przez Izbę Gmin ustaw. Zachowano jedynie uprawnienie do czasowego opóźniania procesu legislacyjnego (prawo tzw. weta zawieszającego) – lordowie mogli wstrzymywać uchwalenie prawa (pod warunkiem, że ustawa nie miała charakteru finansowego, gdyż takowe w ogóle nie podlegały lordowskiemu wetu) przez okres obejmujący nie więcej niż trzy sesje parlamentarne (około 2 lat). W 1949 roku uchwalono obowiązującą do dziś Ustawę o parlamencie, w której czas ten skrócono do dwóch sesji parlamentu (około 1 roku). Po upływie roku projekt ustawy uchwalony przez Gminy staje się automatycznie prawem, bez względu na stanowisko izby wyższej³³. Powyższe reformy odsunęły Izbę Lordów na plan dalszy i pozwoliły Izbie Gmin na przejęcie pełni władzy ustawodawczej. Usankcjonowały też zasadę wyłącznej odpowiedzialności egzekutywy przed izbą niższą, cedując w praktyce całość uprawnień do powoływania i odwoływania rządu na Izbę Gmin. To w praktyce przypieczętowało proces kształtowania się współczesnej brytyjskiej doktryny parlamentarnej.

W 1958 roku podjęto dalsze wysiłki reformatorskie, tym razem zmierzające do większej demokratyzacji procesu wyłaniania Izby Lordów. Uchwalono wówczas Ustawę o dożywotnim parostwie (*Life Peerages Act*), której celem było ograniczenie liczby parów dziedzicznych w Izbie Lordów. Warto zaznaczyć, że do momentu przyjęcia tej ustawy zdecydowaną przewagę w Izbie Lordów mieli parowie posiadający dziedziczne tytuły arystokratyczne. Zmiana, którą wprowadzał *Life Peerages Act*, dotyczyła przede wszystkim nadania monarsze (a w rzeczywistości brytyjskiemu premierowi) nielimitowanego prawa do przyznawania dożywotnich, niedziedzicznych lordowskich tytułów. W rezultacie nastąpił wysyp nominacji lordowskich opierających się na zasadzie niedziedzicznego mandatu; praktycznie wszystkie nadania parostw po 1958 roku miały opisany charakter³⁴. Prawo do zasiadania w Izbie Lordów otrzymywały

33 Por. W. Frame, *The House of Lords, 1911-1949*, [w:] *A Short History of Parliament: England, Great Britain, United Kingdom, Scotland and Ireland*, red. C. Jones, The Boydell Press, Woodbridge, Suffolk 2009, s. 211-224.

34 Por. N. Parpworth, *Constitutional and Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford 2012, s. 126. Por. E. Gdulewicz, W. Kręcisz, *Ustrój polityczny Wielkiej Brytanii*, [w:] *Ustroje państw współczesnych*, dz. cyt., s. 44.

zazwyczaj osoby zasłużone w życiu publicznym lub politycy związani z partiami politycznymi. Proporcje pomiędzy parami dziedzicznymi a dożywotnimi zaczęły się wyrównywać.

Najpoważniejsza, jak dotychczas, reforma struktury Izby Lordów nastąpiła w 1999 roku. Była ona pokłosiem zobowiązań wyborczych złożonych przez ubiegającą się o władzę Partię Pracy. Laburzyści w swoim manifestie programowym (1997 r.) obiecali całkowitą eliminację dziedziczności mandatu w Izbie Lordów, a po objęciu rządów postulat ten zrealizowali, uchwalając w listopadzie 1999 roku Ustawę o Izbie Lordów (*House of Lords Act*). Uchwała pozbawiła ponad 700 lordów dziedzicznych prawa do zasiadania w izbie wyższej brytyjskiego parlamentu. W ramach przejściowego kompromisu zezwolono jedynie 92 dotychczasowym parom dziedzicznym na zachowanie mandatu, choć *de facto* mandat ten utracił cechy dziedziczności³⁵. Rezultatem wprowadzonych zmian było zmniejszenie składu Izby Lordów o ponad połowę (z 1330 do 669) i zdominowanie jej przez parów dożywotnich, piastujących funkcję parlamentarną w oparciu o niedziedziczony mandat³⁶.

Ostatnią istotną reformę Izby Lordów przeprowadzono w roku 2005, objęła ona wąską grupę 12 parów określanych mianem lordów prawa (*Law Lords*) lub lordów apelacyjnych (*Lords of Appeal In Ordinary*). Ich obecność w Izbie Lordów była związana z historycznymi uprawnieniami tej izby w zakresie władzy sądowniczej. Warto przy tej okazji nadmienić, że Izba Lordów, oprócz naturalnych uprawnień ustawodawczych, posiadała też ważne kompetencje jurysdykcyjne – była ostatnią instancją odwoławczą w procesach karnych i cywilnych w Zjednoczonym Królestwie (w Szkocji tylko w cywilnych). Do połowy XIX wieku swoje uprawnienia realizowała w pełnym składzie. Później jednak wytworzył się zwyczaj wydawania orzeczeń jedynie przez lordów z wykształceniem prawniczym. Konwenans ten został ujęty w normy prawne na mocy Ustawy o sądownictwie apelacyjnym (*Appellate Jurisdiction Act*) z 1876 roku.

35 Por. tekst ustawy: *House of Lords Act 1999 (c. 34)*, The Parliament of the United Kingdom, <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/34/contents>> (dostęp: 22.09.2012).

36 Por. *House of Lords – Annual Report, 1999-2000*, House of Lords Publications, The Parliament of the United Kingdom, London 2000, <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199900/ldbrie/10402.htm>> (dostęp: 22.09.2012).

Ustawa ta formalnie ustanawiała instytucję lordów prawa i powoływała Komitet Apelacyjny Izby Lordów (*Appellate Committee of the House of Lords*), w którym zasiadli parowie z doświadczeniem sędziowskim bądź adwokackim. Formuła scedowania tak istotnych prerogatyw sądowniczych na organ ustawodawczy w oczywisty sposób przeczyła zasadzie podziału władz i była przedmiotem licznych obiekcji i protestów. W 2005 roku postanowiono rozdzielić funkcje legislacyjne i judykacyjne. Została uchwalona Ustawa o reformie konstytucyjnej (*Constitutional Reform Act*), na której mocy utworzono Sąd Najwyższy Zjednoczonego Królestwa³⁷. W 2009 roku przejął on dotychczasowe apelacyjne kompetencje Izby Lordów. Tym samym mandaty parlamentarne lordów prawa wygasły, a oni sami znaleźli pracę w nowo powołanym Sądzie Najwyższym.

Obecna struktura i sposób wyłaniania Izby Lordów

Obecnie prawo do uczestnictwa w obradach izby posiada 765 parów³⁸, których ze względu na sposób powoływania i charakter sprawowanego mandatu należy podzielić na trzy grupy. Najliczniejszą są tak zwani parowie dożywotni (*life peers*), nobilitowani do zasiadania w Izbie Lordów przez monarchę na wniosek premiera. Ich mandat jest dożywotni, lecz nie dziedziczny – po śmierci ulega wygaszeniu. Wybierani są oni zazwyczaj z klucza partyjnego, najczęściej z grona zaufanych współpracowników urzędującego premiera. Konwenans nakazuje jednak premierowi uwzględnienie w nominacjach kilku kandydatur zgłoszonych przez partie opozycyjne³⁹. Odrębną grupę stanowią tak zwani lordowie niepolityczni

37 Por. A. Pułło, *Ustroje państw współczesnych*, dz. cyt., s. 66.

38 Liczba nie jest stała, nie ma ustalonego ustawowo limitu ilości lordów. W szacunkach nie uwzględnia się m.in. posłów Parlamentu Europejskiego i przedstawicieli władzy sądowniczej, którym prawo zabrania łączenia sprawowanych funkcji z mandatem parlamentarnym (łącznie 51 osób). *Lords by party and type of peerage*, 02.07.2012, The Parliament of the United Kingdom, <<http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/lords/lords-by-type-and-party/>> (dostęp: 22.09.2012).

39 Lordowie partyjni stanowią zdecydowaną większość w Izbie Lordów (529 z 765 parów, wg danych z VII 2012). Por. tamże.

(*crossbenchers*), którym parostwo jest przyznawane za zasługi dla kraju bądź nieprzeciętne osiągnięcia promujące Wielką Brytanię w świecie. Mowa między innymi o ludziach świata sportu, kultury czy nauki. W sensie formalnym o ich nominacji również decyduje monarcha (na wniosek premiera), lecz w praktyce ostateczna decyzja należy do Komisji Nominacyjnej Izby Lordów (*House of Lords Appointments Commission*)⁴⁰. Parowie powoływani tą drogą zazwyczaj traktują tytuł lordowski jako honorowe odznaczenie państwowe i nie biorą aktywnego udziału w pracach izby. Lordowie dożywotni są jedyną grupą parów, których liczba nie jest limitowana ustawowymi regulacjami.

Osobną kategorię lordów tworzą tak zwani parowie dziedziczni (*hereditary peers*), których liczba została ustawowo ograniczona do 92 osób. Należy wziąć pod uwagę, że termin „dziedziczność” tylko połowicznie opisuje charakter sprawowanego przez tę grupę parów mandatu. Zasada dziedziczenia dotyczy bowiem wyłącznie tytułu arystokratycznego, który rzeczywiście przechodzi z pokolenia na pokolenie. Sam mandat parlamentarny, po zmianach z końca lat 90. XX wieku, nie jest już dziedziczony. Ustawa o Izbie Lordów (1999 r.) nakazuje, by po śmierci para dziedzicznego wakujący mandat obsadzać drogą wyborczą. Wybory są organizowane w ramach pięciu frakcji parlamentarnych (torysów, laburzystów, liberalnych demokratów, lordów niezależnych, całej izby), przy czym każda frakcja, w granicach przysługującej jej puli, przeprowadza odrębny wybór lordów z grona kandydatów posiadających dziedziczny tytuł arystokratyczny⁴¹.

Ostatnią i najmniej liczną grupą parów są tak zwani lordowie duchowni (*Lords Spiritual*), czyli najwyżsi dostojnicy (arcybiskupi i biskupi) Kościoła anglikańskiego – jedynego, który w Zjednoczonym Królestwie (a ściślej rzecz ujmując – w Anglii) posiada status Kościoła państwowego i tym samym jest uprawniony do posiadania reprezentacji w Izbie Lordów⁴². Do połowy XIX wieku obowiązywała

40 Por. A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, t. 1, Pearson Education Ltd., Harlow 2007, s. 181.

41 Por. tamże, s. 182-183.

42 Por. W.D. Rubinstein, *Twentieth-Century Britain: A Political History*, Palgrave Macmillan, New York 2003, s. 62.

zasada reprezentacji każdej anglikańskiej diecezji w Izbie Lordów. Dzisiejszy limit – wprowadzony ustawowo w 1847 roku (*Bishopric of Manchester Act*) – ogranicza liczbę lordów duchownych do 26 osób⁴³. *Ex officio* stają się nimi arcybiskupi Canterbury i Yorku oraz biskupi Londynu, Winchesteru i Durham. Pozostałych 21 lordów duchownych wyłania się z grona najstarszych stażem biskupów angielskich. Konwenans nakazuje lordom duchownym zachowanie politycznej bezstronności, w związku z tym rzadko biorą oni gremialny udział w głosowaniach i posiedzeniach Izby Lordów. Tym niemniej na sali zawsze jest obecny choć jeden z parów duchownych, głównie po to, by poprowadzić tradycyjną modlitwę rozpoczynającą obrady. Podkreślić należy, że lordowie duchowni są jedyną grupą parów, którzy nie mają mandatu dożywotniego. Ich prawo do zasiadania w Izbie Lordów wynika z zajmowanej przez nich pozycji. Swoją funkcję wypełniają do ukończenia 70. roku życia, po czym – zgodnie z prawem Kościoła Anglii – obowiązkowo odchodzą na emeryturę⁴⁴.

Pomimo przeprowadzonych po 1999 roku reform proces wyłaniania Izby Lordów wciąż opiera się na mechanizmach niedemokratycznych. Wprawdzie liczba arystokratów z dziedzicznymi tytułami szlacheckimi została znacznie ograniczona, to jednak wciąż o składzie Izby Lordów decydują arbitralne procedury mianowania i kontrowersyjna metoda obsadzania miejsc dostojnikami kościelnymi. Brak głębszych zmian demokratyzujących proces tworzenia Izby Lordów determinuje dzisiejszą jej strukturę – silnie tradycyjną, konserwatywną i niespotykaną w innych demokratycznych instytucjach przedstawicielskich. Część obserwatorów brytyjskiej sceny politycznej twierdzi wręcz, że tak anachroniczna konstrukcja izby wyższej stanowi „plamę na wizerunku kolebki demokracji, za jaką Brytyjczycy lubią się uważać”⁴⁵. Brytyjska prasa również nie

43 Por. A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, dz. cyt., s. 182.

44 Por. *Bishops in the House of Lords*, The Church of England, 2012 <<http://www.churchofengland.org/our-views/the-church-in-parliament/bishops-in-the-house-of-lords.aspx>> (dostęp: 22.09.2012).

45 Por. K. Sobiepanek, *Historia pewnej ustawy, czyli niereformowalna Izba... Gmin?*, „Portal Spraw Zagranicznych”, 17.08.2012, <<http://www.psz.pl/tekst-42075/Katarzyna-Sobiepanek-Historia-pewnej-ustawy-czyli-niereformowalna-Izba-Gmin>> (dostęp: 22.09.2012).

szczędzi słów krytyki wobec rezultatów dotychczasowych reform. Piętnowana jest przede wszystkim arbitralność procesu wyłaniania Izby Lordów. Podnosi się, skądinąd słuszny argument, że nominacje lordowskie stały się powszechną metodą gratyfikacji za lojalność wobec premiera i ekipy rządzącej. Pojawiają się głosy nawołujące do całkowitej likwidacji izby wyższej⁴⁶. Sprzeciw budzi też obecność w izbie anglikańskich biskupów i lordów dziedzicznych. Tryb, w jakim otrzymują oni mandat parlamentarny, zdaniem wielu publicystów, łamie wszelkie zasady demokratycznego systemu rządów i wymaga szybkich zmian. Powinny one zmierzać do – jak to określono w jednym z poczytnych brytyjskich tygodników – ustanowienia „prostej i słusznej reguły: tych, którzy tworzą prawo wyłaniają wyborcy”⁴⁷. Wyrażany w prasie krytycyzm dla organizacji i trybu pracy Izby Lordów wpisuje się w nastroje społeczne. Z badań opinii publicznej jednoznacznie wynika, że większość brytyjskiego społeczeństwa popiera reformę izby wyższej, choć niekoniecznie uważa, by była to sprawa priorytetowa w obecnych warunkach politycznych⁴⁸.

Także w szeregach brytyjskich partii politycznych coraz głośniej pobrzmiwają głosy niezadowolenia z obecnej formuły działania Izby Lordów. Najbardziej gorliwymi zwolennikami reformy izby wyższej są tradycyjnie Partia Pracy i Liberalni Demokraci (LibDems). Ta pierwsza podjęła zresztą w latach rządów Tony’ego Blaira (1997–2007) szereg działań zmierzających do nadania Izbie Lordów większej legitymacji wyborczej, głównie poprzez demokratyzację procesu jej wyłaniania. Reformatorskie wysiłki laburzystów nie przyniosły jednak wymiernych rezultatów. Przez niemalże dekadę frakcje parlamentarne bezskutecznie próbowały uzgodnić przyszły kształt zmian. W kulminacyjnym momencie (w marcu

46 Por. M. Kettle, *Nick Clegg’s House of Lords reform is folly. Abolition would be a better option*, „The Guardian”, 02.06.2011, <<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/jun/02/cleggs-lords-reform-abolition-better>> (dostęp: 22.09.2012).

47 *Lording It: Constitutional Reform*, „The Economist”, 14.07.2012, <<http://www.economist.com/node/21558574>>, (dostęp: 22.09.2012).

48 Por. oficjalny raport sporządzony dla Izby Lordów: I. Cruse, *Public Attitudes Towards the House of Lords and House of Lords Reform*, 26.07.2012, House of Lords, Library Note.

2007 r.) o porażce reformy przesądził niekonkluzywny wynik głosowań parlamentarnych – Izba Gmin wyraźną większością głosów poparła powołanie w pełni wybieralnej izby wyższej, podczas gdy Izba Lordów opowiedziała się za izbą pochodzącą w całości z nominacji⁴⁹.

Reforma Izby Lordów za rządów Davida Camerona

Po utracie władzy przez Partię Pracy w 2010 roku inicjatywę reform przejęli Liberalni Demokraci. W maju 2010 roku zawarli oni porozumienie koalicyjne ze zwycięską Partią Konserwatywną. Umowa koalicyjna zakładała, że oba ugrupowania podejmą wspólne działania na rzecz gruntownej transformacji Izby Lordów⁵⁰. Od podjęcia tego zobowiązania LibDems uzależniali swój udział w rządzie. Przymuszony arytmetyką parlamentarną lider torysów David Cameron przystał na warunki liberałów. Uczynił to jednak bardziej z konieczności niż z przekonania, a przede wszystkim wbrew stanowisku znacznej części ultrakonserwatywnych torysów z tylnych ław poselskich, tradycyjnie sceptycznych wobec rewolucyjnych zmian ustrojowych. W rezultacie cały ciężar prac przygotowujących reformę Izby Lordów spoczął na barkach posłów liberalnych. W czerwcu 2012 roku lider LibDems Nick Clegg przedstawił Izbie Gmin projekt ustawy reformującej izbę wyższą (*House of Lords Reform Bill*)⁵¹. Wprowadzał on daleko idące zmiany w dotychczasowym funkcjonowaniu Izby Lordów. Liczba członków izby miała zostać ograniczona o połowę (do 450), między innymi poprzez pozbawienie mandatów wszystkich lordów dziedzicznych i usunięcie

49 Por. *An Elected Second Chamber. Further Reform of the House of Lords*, Her Majesty's Stationery Office, London 2008, <<http://www.official-documents.gov.uk/document/cm74/7438/7438.pdf>>, s. 9 (dostęp: 22.09.2012).

50 Por. pkt. 6 umowy koalicyjnej w: *Conservative Liberal Democrat coalition negotiations: Agreements reached*, 11.05.2010, Strona internetowa brytyjskiej Partii Konserwatywnej, <http://www.conservatives.com/News/News_stories/2010/05/Coalition_Agreement_published.aspx> (dostęp: 22.09.2012).

51 Por. *House of Lords Reform Bill 2012-13*, The Parliament of the United Kingdom, <<http://services.parliament.uk/bills/2012-13/houseoflordsreform.html>> (dostęp: 22.09.2012).

ponad połowy lordów duchownych (14 z 26). Projekt zakładał też stopniowe wprowadzanie zasady obieralności izby – docelowo do 2025 roku 80% zasiadających w niej parlamentarzystów miało pochodzić z bezpośrednich wyborów powszechnych, resztę mianowałaby specjalna komisja nominacyjna w oparciu o apolityczny, niepartyjny klucz. Zgodnie z proponowanymi zmianami kadencja lordów wyłanianych w bezpośrednim głosowaniu miała trwać 15 lat, przy czym co pięć lat następowałaby wymiana jednej trzeciej składu izby. Planowano też znaczne ograniczenie uposażeń finansowych przyszłych członków izby. Projektowane reformy miały pozostawić *status quo* w zakresie podziału kompetencji pomiędzy izbami – Izba Gmin zachowałaby swoją nadrzędną pozycję ustawodawczą wobec Izby Lordów.

Jednakże w toku prac legislacyjnych okazało się nieoczekiwane, że proponowanego projektu nie poparą ani opozycyjni laburzyści, do tej pory opowiadający się za reformą Izby Lordów, ani posłowie z prawego skrzydła Partii Konserwatywnej, których do poparcia ustawy teoretycznie obligowało porozumienie koalicyjne. Przypiętowało to przyspieszony upadek reformy. Już w lipcu 2012 roku rząd Camerona, chcąc uniknąć prestiżowej porażki w głosowaniu, ogłosił rezygnację z dalszego forsowania ustawy w Izbie Gmin⁵². Sam fakt odrzucenia reformy w tak wczesnym stadium nie stanowi istotnego odstępstwa od dotychczasowych doświadczeń. Większość powojennych projektów zmierzających do zmiany zasad powoływania Izby Lordów kończyła swój żywot w początkowych etapach procesu legislacyjnego. Istotna natomiast jest argumentacja przeciwników reformy, a przynajmniej te argumenty, które w sposób merytoryczny, nieobstrukcyjny odnoszą się do dylematów funkcjonowania współczesnego bikameralizmu.

Warto wskazać w tym kontekście na dwa główne powody odrzucenia projektu ustawy reformującej Izbę Lordów. Pierwszy dotyczył trybu wprowadzania reform. Wątpliwości budziło przede wszystkim narzucone przez rząd tempo prac. Zarówno laburzyści, jak

52 Por. A. Grice, *Coalition shaken as Cameron ducks out of vote on Lords*, „The Independent”, 11.07.2012, <<http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/coalition-shaken-as-cameron-ducks-out-of-vote-on-lords-7932344.html>> (dostęp: 22.09.2012).

i przeciwni zmianom torysi, domagali się wydłużenia czasu debat oraz przeprowadzenia szeroko zakrojonych konsultacji społecznych. Uznali, że nad ważnymi reformami ustrojowymi nie można dyskutować w pośpiechu i w oderwaniu od oczekiwań społecznych. Z tego też względu postulowali organizację ogólnokrajowego referendum, w którym to naród zdecydowałby o kwestii tak istotnej jak zmiana funkcjonowania systemu parlamentarnego⁵³. Druga obiekcja dotyczyła samego zakresu proponowanych zmian. Laburzyści krytykowali połowiczny, ograniczony charakter reformy. Zarzucali rządowi zachowawczość i uległość wobec lordów dziedzicznych i duchownych. Domagali się ich całkowitego usunięcia z Izby Lordów oraz wprowadzenia pełnej wybieralności izby. Konserwatyści z kolei protestowali przeciw powoływaniu izby wyższej w drodze wyborów bezpośrednich. Obawiali się, że zakłóci to obecny podział uprawnień pomiędzy izbami i podważy supremację ustawodawczą Izby Gmin. Ostrzegali, że wyposażenie lordów w silny, pochodzący bezpośrednio od wyborców mandat wzmocni izbę wyższą na tyle, że zechce ona znacznie bardziej niż dotychczas ingerować w proces legislacyjny. To z kolei, w opinii przeciwników reformy, miało wywołać kompetencyjną rywalizację pomiędzy izbami i w krótkim czasie doprowadzić do indolencji instytucji ustawodawczych⁵⁴.

Znaczenie debaty nad reformą Izby Lordów wykracza daleko poza kontekst brytyjski. W ujęciu uniwersalnym debata ta potwierdza wyraźnie, że nie sposób w demokratycznym państwie prawa dokonywać poważnych zmian ustrojowych (nawet jeśli są one związane z reformą niedemokratycznych dotąd instytucji) bez przeprowadzenia szeroko zakrojonej dyskusji publicznej i wypracowania ponadpartyjnego kompromisu. Zwraca się też uwagę na ścisły związek demokratyczności instytucji z jej faktyczną pozycją ustrojową. Podkreśla się fakt, że w demokracji parlamentarnej o sile uprawnień organu przedstawicielskiego decyduje stopień jego wyborczej legitymizacji. Innymi słowy, sposób wyłaniania instytucji

53 Por. R. Prince, *Louise Mensch: give us a referendum on Lords reform*, „The Telegraph”, 14.07.2012, <<http://www.telegraph.co.uk/news/politics/9394350/Louise-Mensch-give-us-a-referendum-on-Lords-reform.html>> (dostęp: 22.09.2012).

54 Por. *Bagehot: House Repairs*, „The Economist”, 12.03.2012, <<http://www.economist.com/node/21554517>> (dostęp: 22.09.2012).

parlamentarnej powinien być spójny z rolą, jaką ma ona odgrywać w życiu politycznym i społecznym. Wydaje się, że brak tej korelacji był podstawowym mankamentem zaprezentowanego w 2012 roku *House of Lords Reform Bill*. Projekt próbował połączyć ogień z wodą. Z jednej strony starał się utrzymać marginalną pozycję polityczną Izby Lordów, z drugiej zaś znacząco wzmacniał jej demokratyczny mandat poprzez odwołanie się do instytucji wyborów powszechnych. Pomimo fiaska samej reformy brytyjska debata pokazała jednak, że dawny model dwuizbowości jest w stałym odwrocie; że nawet w tak silnie przywiązanim do tradycji kraju jak Wielka Brytania istnieje żywa potrzeba modernizacji ustroju i usunięcia anachronicznych instytucji. Jedną z takich instytucji jest niewątpliwie Izba Lordów. Wiele przesłanek wskazuje jednak na to, że jej obecna formuła dobiega końca. Już dziś wszystkie liczące się siły polityczne jednogłośnie deklarują zamiar jej zreformowania, choć nie potrafią jeszcze uzgodnić wspólnej wizji przyszłych zmian. Niewiele jest też osób, które broniłyby zasadności dziedziczenia mandatu lub sprawowania go z urzędu przez hierarchów kościelnych. Ponadto, w świetle publikowanych sondaży społecznych, reforma izby wyższej zyskuje coraz szersze grono zwolenników. Wobec powyższego należy się spodziewać przynajmniej częściowej demokratyzacji Izby Lordów w najbliższych latach, a to najpewniej zaowocuje ostatecznym upadkiem arystokratycznego modelu izby wyższej w Europie.

BIBLIOGRAFIA

Materiały źródłowe:

- An Elected Second Chamber. Further Reform of the House of Lords*, Her Majesty's Stationery Office, London 2008, <<http://www.official-documents.gov.uk/document/cm74/7438/7438.pdf>>.
- Conservative Liberal Democrat coalition negotiations: Agreements reached*, 11.05.2010, <http://www.conservatives.com/News/News_stories/2010/05/Coalition_Agreement_published.aspx>.
- Cruse I., *Public Attitudes Towards the House of Lords and House of Lords Reform*, 26.07.2012, House of Lords, Library Note.
- House of Lords – Annual Report, 1999-2000*, House of Lords Publications, The Parliament of the United Kingdom, London 2000.
- House of Lords Act 1999 (c. 34)*, The Parliament of the United Kingdom.

House of Lords Reform Bill 2012-2013, The Parliament of the United Kingdom.

Konstytucja Kanady, red. J. Osiński, I. Zawiślańska, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998.

Monografie, artykuły naukowe, opracowania

Bradley A.W., Ewing K.D., *Constitutional and Administrative Law*, t. 1, Pearson Education Ltd., Harlow 2007.

Czarny P., *Wybrane zagadnienia bikameralizmu*, „Studenckie Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego: Studenckie Zeszyty Prawnicze” 1993, nr 1.

Encyclopedia of the Age of Imperialism, 1800-1914, vol. 2, red. C.C. Hodge, Greenwood Press, Westport, Conn 2008.

Frame W., *The House of Lords, 1911-49*, [w:] *A Short History of Parliament: England, Great Britain, United Kingdom, Scotland and Ireland*, red. C. Jones, The Boydell Press, Woodbridge, Suffolk 2009.

Galligan B., *A Federal Republic: Australia's Constitutional System of Government*, Cambridge University Press, Melbourne 1995.

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber, Warszawa 2007.

Gdulewicz E., *Ustrój polityczny Republiki Federalnej Niemiec*, [w:] *Ustroje państw współczesnych*, red. W. Skrzydło, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2010.

Gdulewicz E., Kręcis W., *Ustrój polityczny Wielkiej Brytanii*, [w:] *Ustroje państw współczesnych*, red. W. Skrzydło, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2010.

Laidler P., *Konstytucja Stanów Zjednoczonych. Przewodnik*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007.

Ławniczak A., *Ustroje polityczne państw latynoamerykańskich*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2008.

Meszorer A., *Brytyjski system parlamentarny w zarysie*, PWN, Warszawa 1962.

Mycielski M., *Parlamentaryzm Brytyjski*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1992.

Mikuli P., *Zasada podziału władz a ustrój brytyjski*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.

Orłowski W., W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Republiki Włoskiej*, [w:] *Ustroje państw współczesnych*, red. W. Skrzydło, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2010.

Parpworth N., *Constitutional and Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford 2012.

- Pérez-Liñán A., *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, Cambridge University Press, New York 2007.
- Polskie prawo konstytucyjne, red. W. Skrzydło, Wydawnictwo Morpol, Lublin 1997.
- Pułło A., *Ustroje państw współczesnych*, wyd. II, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2007.
- Rubinstein W.D., *Twentieth-Century Britain: A Political History*, Palgrave Macmillan, New York 2003.
- Sarnecki P., *Drugie izby parlamentów i ich rola w ustawodawstwie*, 1999, Biuro Studiów i Ekspertyz, Sejm RP, <<http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/r-152.htm>>.
- Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, wyd. 3, Wolters Kluwer, Kraków 2007.
- Smith D.E., *The Canadian Senate in Bicameral Perspective*, University of Toronto Press, Toronto 2003.
- Sybilla Bidwell A., *Blaski i cienie parlamentaryzmu brytyjskiego*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2004.
- Szymanek J., *Druga izba w parlamentach narodowych państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2001, nr 1 (2).
- Szymanek J., *Dwuizbowość parlamentu w europejskich systemach politycznych*, „Studia Prawnicze” 2000, nr 3-4 (145-146).
- Szymanek J., *Kształtowanie składu drugich izb parlamentu (w europejskich państwach unitarnych)*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW, Warszawa 2004.
- Ustroje państw współczesnych*, red. W. Skrzydło, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2010.
- Weldon J.A., *State Reform in Mexico: Progress and Prospects*, [w:] *Mexican Governance: From Single Party Rule to Divided Government*, red. A.B. Peschard-Sverdrup, S.R. Rioff, Centre for Strategic and International Studies, Washington 2005.
- Wieciech T., *Ustroje federalne Stanów Zjednoczonych, Kanady i Australii*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.
- Wrońska I., *Kierunki rozwoju federalizmu Australii*, [w:] *Problemy rozwoju federalizmu we współczesnym świecie*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego Jana Kochanowskiego, Kielce 2009.
- Zięba A., *Parlament Wielkiej Brytanii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994.

Artykuły prasowe, Internet:

Bagehot: House Repairs, „The Economist”, 12.03.2012, <<http://www.economist.com/node/21554517>>.

Bishops in the House of Lords, The Church of England, 2012, <<http://www.churchofengland.org/our-views/the-church-in-parliament/bishops-in-the-house-of-lords.aspx>>.

Grice A., *Coalition shaken as Cameron ducks out of vote on Lords*, „The Independent”, 11.07.2012, <<http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/coalition-shaken-as-cameron-ducks-out-of-vote-on-lords-7932344.html>>.

Kettle M., *Nick Clegg's House of Lords reform is folly. Abolition would be a better option*, „The Guardian”, 02.06.2011, <<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/jun/02/cleggs-lords-reform-abolition-better>>.

Lording It: Constitutional Reform, „The Economist”, 14.07. 2012, <<http://www.economist.com/node/21558574>>.

Lords by party and type of peerage, 02.07.2012, The Parliament of the United Kingdom, <<http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/lords/lords-by-type-and-party>>.

Prince R., *Louise Mensch: give us a referendum on Lords reform*, „The Telegraph”, 14.07.2012, <<http://www.telegraph.co.uk/news/politics/9394350/Louise-Mensch-give-us-a-referendum-on-Lords-reform.html>>.

Sobiepanek K., *Historia pewnej ustawy, czyli niereformowalna Izba... Gmin?*, „Portal Spraw Zagranicznych”, 17.08.2012, <<http://www.psz.pl/tekst-42075/Katarzyna-Sobiepanek-Historia-pewnej-ustawy-czyli-niereformowalna-Izba-Gmin>>.